RESEARCH HIGHLIGHTS

November 2001 Socio-Economic Series Issue 95

# AFFORDABLE HOUSING MANDATES: REGULATORY MEASURES USED BY STATES, PROVINCES AND METROPOLITAN AREAS TO SUPPORT AFFORDABLE HOUSING

## Introduction

This report reviews a number of affordable housing mandates that have evolved in various upper-tier jurisdictions in the United States and, in two provinces—Ontario and British Columbia. The mandates discussed focus on four states—New Jersey, California, Massachusetts and Connecticut—and two metropolitan areas—Portland, Oregon and Minneapolis/St Paul, Minnesota (also called the Twin Cities).

These mandates enable the above jurisdictions to require their respective constituent municipalities to use their planning regulations and associated development approvals to support—not just plan for—the provision of affordable housing.

These mandates represent only one vehicle that has emerged in the U.S. in support of affordable housing, since the deep cuts made in the early 1980s to federal funding for affordable housing construction. What has evolved is a system that no longer relies predominantly on federal funding, but involves multiple sources of support from a broad range of stakeholders and participants.

## Definition

The term "affordable housing" in this report is recognized in the U.S .(not necessarily in Canada) as "lower-income" housing provided on a permanent or long-term basis specifically for households with low- or moderate-income. These are household with incomes no more than 80% of the local median household income. The term also refers to "below-market" housing which has a reduced price or rent due to some form of financial or regulatory assistance. The housing can be provided by for-profit as well as non-profit and public developers.

## Research Program

The report contains a series of profiles that describe the origins and achievements of the affordable housing mandate in eight jurisdictions. The main features shared by these mandates are also summarized in a separate chapter.

The information was gathered from past studies and surveys, government legislation and reports, as well as recent interviews with housing officials and other experts in all of the jurisdictions. The interviews were conducted and information collected mainly in late 2000 and early 2001.

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

62757

## Findings

These mandates, in various but similar ways, harness the planning regulations and associated development approval process to assist in the provision of affordable housing.

The objective of the mandates are twofold: to increase the production of affordable housing in light of reduced federal funding, and to increase the production of affordable housing in previously under-represented in suburban communities which historically had often employed exclusionary regulations to prevent the production of affordable housing.

These mandates extend beyond the expectation of good planning practices— providing sufficient development land, zoning for higher densities and cutting municipal red tape. Municipalities are obliged to affirmatively support the provision of affordable housing—they are required to assist in lowering the cost of housing, so it is affordable, specifically to lower-income households.

Obligations are established and performance is measured by a set of quantified targets for the municipalities. Targets may be expressed by a specific allocation assigned to each municipality or, through a standard minimum quota applied to all municipalities.

Some mandates also require municipalities to assume an additional allocation, which is a portion of regional housing need. This approach is founded on a widely-held principle known as "fair share" whereby all municipalities in a market area or large jurisdiction should assist in the provision of affordable housing on common and equitable basis. This provision is directed particularly at suburban municipalities that have resisted the provision of affordable housing in the past.

### Enforcement of Obligations

To enforce these obligations, special approval procedures for affordable housing projects and access to appeals tribunals are made available to developers. Municipalities can only deny approvals on narrow, limited grounds and must have the burden of proof in defending their decisions.

### Regulatory Concessions

Recognizing the limited financial resources of most municipalities, the various mandates do not prescribe how a municipality must support affordable housing but provide for a range of municipal options, primarily regulatory concessions that provide a subsidy through the development approval process.

The main regulatory concessions generally available to support the provision of affordable housing include:

- density bonuses;
- expedited approval procedures;
- reduced development standards; and
- waivers to various application fees or development charges.

The concessions are aimed mainly at enabling for-profit developers to build affordable housing. Non-profit developers can also take advantage of these provisions, but often are required to secure deeper subsidies from government funding programs. Some municipalities will supplement non-profit developers by providing loans and grants, land at a reduced cost, and/or relief from property taxes.

### Mixed-Income Projects

For-profit developers typically participate in what is referred to as inclusionary or mixed-income projects. They are mainly market-rate housing projects that reserve a small proportion, typically, 10 to 25%, of units for lower-income households. The provision of affordable units is supplied in exchange for density bonuses and other regulatory concessions.

To ensure affordability over the long term, for-profit developers must put in place legal agreements ensuring that only eligible households occupy affordable units, and that rents or prices are capped at an affordable level for a specified period, typically, a minimum of 20 years, permanently or, for the life of the building.

## Summary of Mandate Features

The mandates discussed all share one or more of these key features:

- directing their constituent municipalities to make affirmative efforts to support the provision of affordable housing;
- setting quantified targets for specifically defining the amount of affordable housing each municipality is expected to accommodate;
- directing the municipalities, as part of those targets, to accommodate a share of the regional housing need;
- providing regulatory concessions for supporting the provision of affordable housing, especially by for-profit developers; and
- providing special approval procedures for developers to use when the municipalities do not meet their affordable housing obligations.

## Mandate Profiles

The mandates examined varied widely in terms of their content, origin, development, and effectiveness. The most demanding mandates are found in New Jersey, California and Massachusetts. Portland's mandate is evolving comparably. The Canadian mandates profiled; British Columbia and Ontario, and two U.S. examples: Connecticut and the Twin Cities, are the least comprehensive and effective mandates reviewed in the study. Ontario's mandate, while included, has since been dismantled.

### New Jersey

New Jersey's affordable housing mandate is based upon two state landmark rulings, known as the Mount Laurel rulings, which initiated a direct attack on the exclusionary zoning practices of a suburban community.

In 1975 the court ruled that all growing municipalities in the state had an obligation through their planning instruments, to provide a "realistic opportunity" for meeting a "fair share" of the affordable housing needs of their regions. Known as the "fair share doctrine", this is the conceptual foundation of the state's mandate.

In absence of any response to its earlier ruling, the court set about vigorously enforcing the doctrine laid out in the 1975 decision in its lengthy 1982 ruling. The ruling obliged all developing municipalities to support the provision of a specified amount of affordable housing and endorsed the use of various "affirmative measures", including: inclusionary zoning, density bonuses, tax abatements and donated municipal lands for affordable housing.

The ruling led to the development of a detailed methodology for precisely calculating the "fair share" of affordable housing in every municipality. The methodology required municipalities to incorporate existing needs, projected regional needs, building capacity and a great many other factors in development plans.

At the same time, lower trial courts responsible for implementing the doctrine through development litigation, started expediting the proceedings and imposing the so-called "builder's remedy". The remedy required—through individual approvals or wholesale changes to municipal policies—that all for-profit residential projects contain a proportion of affordable housing. Typically, mixed-income projects were required to set-aside 20% for affordable housing in exchange for a density bonus of 20%.

The state legislature passed its *Fair Housing Act* of 1985 in response to these forceful actions of the courts. A new state agency was established to assume administration of the fair share doctrine and the attending responsibility for codifying the regulations within the principles set out by the courts . While the statute has never been revised, the regulations have evolved over time.

The statute resulted in a new state-wide planning system for affordable housing which required all municipalities to prepare and adopt local plans for affordable housing needs every six years, subject to state certification. Municipalities with certified plans regained control of housing development in their communities, while the remaining municipalities continued to be vulnerable to court-imposed remedies. The municipalities are able to meet their affordable housing obligations in various ways. Most notably, they are able to use inclusionary zoning requiring all residential developments to contain a certain proportion of affordable units, and/or to charge new commercial and residential construction with development fees dedicated to the provision of affordable housing.

### California

California's affordable housing mandate is the product of a series of statutes modified over time. The mandate's foundation is the "housing element law of 1980", which sets out the requirements for local comprehensive plans. This law is supplemented by many other statutes specifically addressing affordable housing.

Under the "housing element law", all local governments must use their vested planning powers to make adequate provision for the housing needs of all economic segments of the community. This stipulation includes an assigned share of regional housing need based on regional projections of housing growth made by the state's housing department every five years and municipal allocations made by regional councils of government using both technical and political considerations.

The state's housing department is also responsible for certifying adopted comprehensive plans to ensure they comply substantially with the law but does not have the authority to compel compliance. Enforcement of the laws depends upon civil litigation brought mainly by housing developers and advocates. Local governments without certified plans are vulnerable to court-imposed development freezes and other remedial interventions.

One of the most significant supplementary statutes is the "density bonus law" of 1979 which requires local governments to provide every affordable housing project with a minimum density bonus of 25%, and additional incentives such as: reduced development standards, expedited approvals, waived fees and financial assistance, to ensure projects are financially feasible. Non-profit and for-profit projects containing a prescribed percentage of affordable units, are eligible for these incentives.

The state's "anti-NIMBY law", 1991, provides special approval and appeal procedures in local jurisdictions failing to provide for affordable housing. The statute severely limits the grounds upon which affordable housing projects can be denied and subjects adverse decisions to expedited court procedures. Local governments bear the burden of proof in defending decisions and the courts are able to override local land-use controls, including density limits and even land-use designations in some cases.

Inclusionary zoning has been adopted by many local governments to meet their affordable housing needs, due mostly to the state's early advocacy. Nevertheless, there is no state law explicitly authorizing inclusionary zoning, nor prescribing how it must be implemented.

### Massachusetts

This state's mandate was founded on a comprehensive permit process—a special approval procedure for affordable housing projects introduced in 1969 through the *Housing Appeals Law*—once popularly known as "anti-snob zoning law". The legislation has not changed, but key amendments have been introduced through creative re-interpretation of the statutory regulations.

As originally conceived, the process was intended to facilitate the approval of housing subsidized by government funding. Since that time, funding cutbacks have led to the extension of eligibility to other types of affordable housing projects, including mixed-income projects built by for-profit developers.

The comprehensive permit process benefits affordable housing developers by instituting a single expedited approval procedure encompassing all local regulations and subject to stringent time limits. Developers are able to obtain exemptions to any local regulations, including, density limits, where essential to a project's economic feasibility. Under very limited conditions—serious health, safety, environmental, or planning concerns that clearly outweigh the need for affordable housing —municipalities are able to deny applications.

In most municipalities, developers can appeal any adverse decision to a dedicated state board which is authorized to override the local jurisdictional authorities. The burden of proof rests on the municipality to provide documented evidence justifying a decision.

The appeals procedures applies only in municipalities failing to meet their affordable housing obligation—municipalities where less than 10% of the total housing stock is affordable housing. Although arbitrary and not entirely reflective of housing need, 10% represents an easily understood benchmark that has been accepted as the measure of "fair share" in the state. Only a few municipalities in the state meet this criteria.

### Connecticut

Connecticut enacted its affordable housing provisions through its *Affordable Housing Land Use Appeals Act* of 1989 which was subsequently amended in 1995 and 2000. The law established special approval procedures for affordable housing projects modeled on the Massachusetts system. Like Massachusetts, Connecticut also has a weak state planning system.

Connecticut's procedures are less effective than the previous mandates discussed in addressing most, but not all, of the local development regulations. Specifically: approvals and appeals are not regulated by tight time limits in an assigned court and, there are no provisions that enable or encourage local municipalities to support affordable housing.

### Portland Metropolitan Area, Oregon

The metropolitan government for the Portland area introduced a "regional affordable housing strategy" in early 2001. The mandate assigned a proportional "fair share" of affordable housing needs to each municipality based on 5- and 20-year regional- wide projections for households earning 50% or less of the area's median income. It also identified an array of regulatory and financial tools for use by municipalities in meeting allocations which are to be incorporated in local plans. The metropolitan government will assess municipal efforts and performance in three years, and decide if more demanding or specific directives are necessary.

These provisions build upon an earlier and extant mandate, the state's 1981 "Metropolitan Housing Rule". Under this rule, all municipalities were directed to use specified minimum average densities when planning for new residential development and to plan for at least 50% of the residential units to be attached or multi-family housing. These requirements were aimed at making housing more affordable generally but not at providing for

lower-income households specifically. The requirements have been important in breaking down barriers to the provision of more affordable housing and, in laying the foundation for a collective approach to housing problems.

### Twin Cities Area, Minnesota

The affordable housing regulatory provisions for the Twin Cities metropolitan area are contained in the Housing Incentive Program, created as part of the state's *Livable Communities Act* in 1995. Under this program, local municipalities negotiate with the metropolitan government and, agree to a number of housing goals for 2010 intended to increase the density of residential development and percentage of affordable housing.

In return for housing goal agreements, municipalities become eligible for funding administered by the metropolitan government raised through a metropolitan-wide property tax levy. The funding can be used for various specified types of community improvements projects sponsored by municipalities, not limited to affordable housing. Projects can be targetted to the diversification of housing (cost and type), the intensification of development around transit stops or, the clearing of contaminated lands for commercial and industrial development.

This approach differs from the others reviewed in this report relying on discretionary funding as an incentive for setting negotiated goals instead of imposing mandatory obligations on the municipalities. The goals are not directed at meeting solely projected housing needs but at making practical improvements to past development practices.

The program does not provide municipalities with additional tools but relies on available federal and state funding, and municipal financial resources, including; property tax levies, tax abatements and tax increment financing, and government bonds.

### British Columbia

Through legislation passed in 1992-94, B.C. established various municipal planning obligations for affordable housing. For the first time, all municipalities were required to plan for affordable, rental and special needs housing and were authorized to use incentives such as: density bonusing, comprehensive density zoning, and the selling or leasing of municipally-owned land at less than market value.

This legislation, however, does not impose any binding obligations specific to lower- income households and does not define affordable housing or set any specific targets. Consequently, the municipalities have a wide latitude in how they define and meet their affordable housing needs.

### Ontario

Ontario's affordable housing obligations, in force for seven years, were contained in two provincial policy statements. In 1989, Ontario established various policies directing municipalities to plan for a full range of housing types. In 1994, the policies were extended to allow for specific requirements for lower-income housing. Most of these provisions, including all those related to lower-income housing, were deleted in a revised statement released in 1996.

These former Ontario obligations were less demanding than the U.S. mandates. The municipalities were expected to plan and zone appropriately for affordable housing, but not to assist in its provision through regulatory tools or other supports to non-profit or for-profit developers. All of the necessary subsidies were to come from senior levels of government.

**Project Manager:** Fanis Grammenos

**Research Consultant:** Richard Drdla

**Housing Research at CMHC**

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

To find more *Research Highlights* plus a wide variety of information products, visit our Website at

**www.cmhc-schl.gc.ca**

or contact:

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Phone: 1 800 668-2642
Fax: 1 800 245-9274

**OUR WEB SITE ADDRESS:** www.cmhc-schl.gc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. CMHC assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

60975

LE POINT EN RECHERCHE

Novembre 2001 Série socio-économique numéro 95

# MANDATS POUR L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS : MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES PAR DES ÉTATS, DES PROVINCES ET DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES À L'APPUI DE L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS

## Introduction

Dans le présent rapport, nous examinerons quelques mandats pour l'abordabilité des logements qui ont évolué dans diverses administrations supérieures aux États-Unis et dans deux provinces, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique. Les mandats que nous examinerons touchent quatre États – le New Jersey, la Californie, le Massachusetts et le Connecticut – et deux régions métropolitaines – Portland, en Oregon, et Minneapolis/St. Paul, au Minnesota (ces deux villes sont également appelées les villes jumelles).

Ces mandats permettent aux administrations susmentionnées d'exiger de leurs municipalités qu'elles se servent de leurs règlements d'urbanisme et des mesures d'autorisation d'aménagement connexes pour soutenir la production de logements abordables, plutôt que de seulement la prévoir.

Ces mandats ne constituent qu'un des moyens mis en branle aux États-Unis pour soutenir l'abordabilité des logements depuis le début des années 1980, période où le gouvernement fédéral a sabré ses dépenses pour la construction de logements abordables. Il en est ressorti un régime qui ne repose plus principalement sur les fonds fédéraux mais sur de multiples sources de soutien émanant d'un large éventail de participants et de dépositaires d'enjeux.

## Définition

Aux États-Unis (et pas nécessairement au Canada), le terme « logements abordables » s'entend des logements permanents ou à long terme fournis aux ménages à revenu faible ou moyen, soit les ménages dont le revenu ne dépasse pas 80 % du revenu local médian des ménages. Ce terme s'entend aussi des logements inférieurs au marché et dont le loyer ou le prix est réduit en raison d'une aide financière ou réglementaire. Ces logements peuvent être offerts par des organismes avec ou sans but lucratif et par des promoteurs de logements publics.

## Programme de recherche

Ce rapport renferme une série de profils exposant les origines, les mesures et les réalisations des mandats pour l'abordabilité des logements dans huit territoires. Les principales caractéristiques communes de ces mandats sont également résumées dans une section distincte.

Les données du rapport ont été tirées de textes de loi et rapports gouvernementaux, d'études, de sondages et d'entrevues réalisées récemment auprès d'agents du logement et d'autres spécialistes dans l'ensemble des territoires visés. C'est principalement à la fin de l'an 2000 et au début de 2001 qu'on a réalisé ces entrevues et rassemblé l'information.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

62758

## Constatations

Ces mandats, de diverses façons semblables, tirent parti des règlements d'urbanisme et du processus connexe d'autorisation des aménagements pour faciliter la production de logements abordables.

Ces mandats visent deux objectifs : accroître la production de logements abordables compte tenu de la réduction du financement fédéral et accroître la production de logements abordables dans les banlieues où ils sont rares et qui ont souvent utilisé des règles d'exclusion pour empêcher la production de tels logements.

Ces mandats ne se résument pas à la mise en application de bonnes pratiques d'urbanisme, ils prévoient également la mise en disponibilité d'un stock suffisant de terrains à construire, l'augmentation de la portion constructible des terrains au moyen de règlements de zonage et la réduction des frais généraux imputés aux municipalités. Ces dernières sont tenues de soutenir activement la production de logements abordables et de contribuer à la réduction du coût des logements dans le but de les rendre particulièrement abordables pour les ménages à faible revenu.

L'établissement des obligations et la mesure du rendement reposent sur un ensemble d'objectifs quantifiés que doivent réaliser les municipalités. Les objectifs peuvent être exprimés par une enveloppe spécifique accordée à chaque municipalité ou par un quota minimal standard appliqué à l'ensemble des municipalités.

Certains mandats exigent également des municipalités qu'elles assument une enveloppe supplémentaire correspondant à une portion du besoin de logement régional. Cette manière de procéder repose sur le principe répandu de la « juste part » selon lequel toutes les municipalités d'un marché ou d'un vaste territoire doivent fournir une contribution équitable pour la production de logements abordables. Cette exigence s'applique plus particulièrement aux municipalités de banlieue qui avaient l'habitude de s'opposer à la production de logements abordables.

### Contrôle de l'exécution des obligations

Pour forcer l'exécution de ces obligations, on a mis à la disposition des promoteurs des procédures spéciales d'autorisation pour les projets de logements abordables et on a facilité leur accès aux tribunaux d'appel. Les municipalités ne peuvent refuser d'autoriser une construction que dans de rares cas et doivent supporter le fardeau de la preuve dans la justification de leurs décisions.

### Concessions réglementaires

Compte tenu des ressources financières limitées de la plupart des municipalités, les divers mandats ne prescrivent pas la façon dont les municipalités doivent soutenir l'abordabilité des logements, mais ils leurs présentent diverses options, principalement des concessions réglementaires prévoyant une subvention dans le cadre du processus d'autorisation des aménagements.

Au nombre des principales concessions réglementaires mises à la disposition des municipalités pour soutenir la production de logement abordables, citons les suivantes :

- primes de densité;
- accélération des procédures d'autorisation;
- assouplissement des normes d'aménagement;
- élimination de divers droits de demande ou frais d'aménagement.

Ces concessions visent surtout à permettre aux promoteurs à but lucratif de construire des logements abordables. Les promoteurs sans but lucratif peuvent également en tirer parti, mais ils sont souvent tenus d'obtenir plus de subventions gouvernementales pour ce faire. Certaines municipalités viennent en aide aux promoteurs sans but lucratif en leur fournissant des prêts ou des subventions, des terrains à prix réduit et/ou des réductions de taxes foncières.

### Ensembles résidentiels pour les ménages à revenus divers

Les promoteurs à but lucratif s'intéressent généralement aux ensembles résidentiels pour les ménages à revenus divers – principalement des ensembles de logements du marché dont une partie, en général de 10 % à 25 %, est réservée aux ménages à faible revenu. La production de logements abordables est compensée par des primes de densité et d'autres concessions réglementaires.

Pour assurer l'abordabilité des logements à long terme, les promoteurs à but lucratif doivent établir des accords juridiques prévoyant que seuls les ménages admissibles occuperont les logements abordables et que les loyers ou les prix seront plafonnés à un niveau abordable durant une certaine période, habituellement au moins 20 ans, en permanence ou pour toute la durée utile du bâtiment.

## Résumé des caractéristiques des mandats

Ces mandats présentent tous une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- amener les municipalités de chaque territoire à s'efforcer d'appuyer la production de logements abordables;
- établir des objectifs quantifiés pour définir spécifiquement le nombre de logements abordables que chaque municipalité doit produire;
- amener les municipalités à réaliser leur partie de l'objectif de leur territoire;
- prévoir les concessions réglementaires d'appui à la production de logements abordables, et tout particulièrement pour ceux construits par des promoteurs à but lucratif;
- prévoir des procédures d'autorisation particulières que peuvent utiliser les promoteurs si les municipalités n'honorent pas leur obligations en matière de logements abordables.

## Profils des mandats

Ces mandats diffèrent considérablement quant à leur contenu, à leur origine, à leur évolution et à leur efficacité. Les mandats les plus exigeants se trouvent au New Jersey, en Californie et au Massachusetts. Le mandat de Portland évolue dans le même sens. Les mandats canadiens, soit ceux de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, et ceux du Connecticut et desdites villes jumelles aux États-Unis sont les moins élaborés et les moins efficaces parmi les mandats à l'étude. Bien que traité dans notre étude, le mandat de l'Ontario a été abandonné depuis.

### New Jersey

Le mandat pour l'abordabilité des logements du New Jersey repose sur deux arrêts-clés du New Jersey dits Mount Laurel et ayant lancé une attaque directe contre les pratiques de zonage d'exclusion d'une banlieue.

En 1975, un tribunal a déclaré que toutes les municipalités en expansion au New Jersey étaient tenues, en vertu de leur plan d'urbanisme, de tenter de façon réaliste de combler leur juste part des besoins en logements abordables de leur région. Connu sous le nom de « doctrine de la juste part », cet énoncé constitue le fondement du mandat du New Jersey.

Faute d'un soutien à l'égard de ses décisions antérieures, le tribunal a, au moyen de son volumineux règlement de 1982, entrepris de faire respecter avec force la doctrine qu'il avait exposée en 1975, poussant ainsi les municipalités en expansion à soutenir la production d'un nombre déterminé de logements abordables et à prendre diverses mesures incitatives parmi les suivantes : zonage d'inclusion, primes de densité, abattements fiscaux et dons de terrains municipaux pour la production de logements abordables.

Le règlement de 1982 a entraîné la création d'une méthode détaillée et précise de calcul de la « juste part » de logements abordables que doit produire chaque municipalité. Cette méthode force les municipalités à intégrer à leur schéma d'aménagement les besoins existants, les besoins régionaux prévus, les possibilités de construction et de nombreux autres facteurs.

En même temps, des tribunaux inférieurs chargés de l'application de la doctrine par la médiation des litiges posés par des aménagements ont commencé à accélérer les actions en justice et à imposer une « solution dite de constructeur ». En vertu de cette solution, les ensembles de logements à but lucratif devaient renfermer un pourcentage de logements abordables grâce à des autorisations particulières ou à l'apport de changements globaux aux politiques municipales. Précisément, les ensembles résidentiels pour les ménages à revenus divers devaient réserver 20 % de logements abordables en échange d'une prime de densité de 20 %.

L'assemblée législative du New Jersey a adopté sa Fair Housing Act de 1985 en réaction à ces mesures énergiques des tribunaux. On a fondé une nouvelle agence de l'État chargée de l'administration de la doctrine sur la juste part et de codifier les règlements compte tenu des principes établis par les tribunaux. Si cette loi n'a jamais été modifiée, les règlements ont évolué au fil des ans.

La loi a entraîné la mise en place d'un tout nouveau système de planification des logements durables à l'échelle de l'État, système en vertu duquel toutes les municipalités sont tenues, tous les six ans, de produire, d'adopter et de faire approuver par l'État des plans locaux pour répondre aux besoins en logements abordables. Les municipalités pourvues de plans approuvés ont repris la maîtrise de la production des logements dans leurs collectivités, alors que les autres municipalités ont continué de subir les solutions imposées par les tribunaux. Les municipalités peuvent honorer de plusieurs façons leurs obligations en matière de logements abordables. Souvent, elles ont recours au zonage d'inclusion, stipulant que tous les nouveaux aménagements résidentiels doivent renfermer un certain pourcentage de logements abordables et/ou imputant aux nouveaux aménagements commerciaux et

résidentiels des droits d'aménagement réservés à la production de logements abordables.

### California

Le mandat de la Californie pour l'abordabilité des logements est le fruit d'une série de lois modifiées au fil des ans. Ce mandat repose sur la "housing element law" de 1980, loi qui expose les exigences applicables aux plans locaux. Cette loi est appuyée par d'autres lois portant spécifiquement sur l'abordabilité des logements.

En vertu de la "housing element law", toutes les administrations locales doivent utiliser les pouvoirs de planification qui leur sont conférés pour répondre adéquatement aux besoins de logement de toutes les classes de leur collectivité. Cette disposition comprend une partie désignée du besoin régional en logements fondée sur l'augmentation du nombre de logements dans la région prévue tous les cinq ans par le ministère du Logement de la Californie et sur l'enveloppe municipale constituée par les conseils régionaux au moyen de contreparties techniques et politiques.

Le ministère du Logement de la Californie est également chargé d'attester les plans adoptés pour s'assurer qu'ils respectent substantiellement la loi, mais il n'a pas le pouvoir d'en exiger la conformité. L'application de la loi repose sur la réalisation de procès civils intentés principalement par des promoteurs immobiliers et des partisans. Les administrations locales dépourvues de plans attestés s'exposent à des interruptions de chantier imposées par des tribunaux et à d'autres mesures correctives.

L'une des dispositions législatives les plus importantes est la "density bonus law" de 1979, loi en vertu de laquelle les administrations locales sont tenues d'accorder à tous les ensembles de logements abordables une prime de densité d'au moins 25 % et d'autres stimulants, dont l'assouplissement des normes d'aménagement, l'accélération des autorisations, la réduction des droits exigibles et une aide financière, afin que les ensembles aient les ressources financières voulues. Qu'ils soient ou non à but lucratif, les ensembles résidentiels dont une partie prescrite est constituée de logements abordables sont admissibles à ces stimulants.

La loi californienne contre le syndrome PDMC « pas-dans-ma-cour » de 1991 prévoit des procédures spéciales d'autorisation et d'appel pouvant être invoquées contre les administrations locales qui refusent de produire des logements abordables. Cette loi réduit considérablement les motifs acceptables d'un refus de construire des logements abordables et soumet les décisions défavorables à une action en justice accélérée. Dans la contestation des décisions, il revient aux administrations locales de porter le fardeau de la preuve, et les tribunaux peuvent casser des contrôles locaux sur l'occupation des sols, y compris des limites de densité et, parfois même, des affectations des sol.

À la suite, principalement, des pressions exercées par leur État dans les années qui ont suivi, de nombreuses administrations locale ont adopté des règlements de zonage d'inclusion pour répondre à leurs besoins en logements abordables. Néanmoins, aucune loi promulguée par l'État ne régit les mesures de zonage d'inclusion ni ne prescrit comment doivent être mis en oeuvre pareilles mesures.

### Massachusetts

Le mandat de cet État repose sur un processus complet et détaillé de délivrance de permis, c'est-à-dire sur une procédure spéciale d'autorisation visant les projets de logements abordables et lancée en 1969 dans le cadre de la *Housing Appeals Law* — autrefois surnommée la loi sur le zonage anti-snob. Cette loi n'a pas changé, mais des amendements clés y ont été apportés au moyen d'une réinterprétation créative de ses règlements.

À l'origine, le processus visait à faciliter l'autorisation de produire des logements subventionnés par le gouvernement. Depuis, les compressions budgétaires ont entraîné l'élargissement de l'admissibilité à d'autres types de logements abordables, y compris aux ensembles de logements pour les ménages à revenus divers construits par des promoteurs à but lucratif.

Le processus complet et détaillé de délivrance de permis favorise les promoteurs de logements abordables par l'établissement d'une seule procédure accélérée d'autorisation englobant tous les règlements locaux et assujettie à de rigoureuses limites de temps. Les promoteurs peuvent obtenir des exemptions pour tout règlement local, y compris pour les limites de densité, si la faisabilité économique d'un projet en dépend. Les municipalités peuvent rarement rejeter une demande d'autorisation, sauf si de graves préoccupations touchant la santé, la sécurité, l'environnement ou l'urbanisation l'emportent sur le besoin en logements abordables.

Dans la plupart des municipalités, les promoteurs peuvent en appeler d'une décision défavorable devant un conseil spécial d'État autorisé à outrepasser les pouvoirs municipaux. Il revient aux municipalités de justifier leurs décisions au moyen d'éléments de preuve.

Les procédures d'appel ne touchent que les municipalités n'honorant pas leurs obligations en matière de logements abordables, soit celle dont moins de 10 % du parc résidentiel est constitué de pareils logements. Bien qu'arbitraire et ne reflétant pas exactement les besoins en logements, ce pourcentage constitue un repère qu'on peut facilement comprendre et qu'on a accepté comme mesure de la juste part de logements abordables dans un État donné. À peine quelques municipalités du Massachusetts répondent à ce critère.

### Connecticut

Le Connecticut a établi ses mesures sur les logements abordables par l'adoption de son *Affordable Housing Land Use Appeals Act* de 1989, loi amendée en 1995 et en 2000. Cette loi a établi des procédures d'autorisation particulières pour les projets de logements abordables en s'inspirant du régime du Massachusetts. À l'instar du Massachusetts, le Connecticut est doté d'un système d'urbanisme peu vigoureux.

Les procédures ayant cours au Connecticut sont moins efficaces que celles des mandats traités ci-dessus pour ce qui est de régir la plupart des règlements locaux d'aménagement. Plus précisément, les autorisations et les appels ne sont pas régis par des limites de temps et des tribunaux désignés, et aucune disposition n'incite les municipalités à soutenir la production de logements abordables.

### Région métropolitaine de Portland, Oregon

L'administration de la région métropolitaine de Portland a lancé une stratégie régionale pour l'abordabilité des logements au début de 2001. En vertu d'un mandat, chaque municipalité est responsable d'une juste part des besoins en logements abordables d'après le pourcentage de ménages dont le revenu ne devrait pas dépasser 50 % du revenu médian de la région pour un horizon de 5 et 20 ans. Cette administration a également dégagé toute une gamme d'outils financiers et réglementaires que peuvent utiliser les municipalités pour respecter les enveloppes à consacrer à leurs plans locaux. L'administration métropolitaine évaluera les efforts et le rendement des municipalités dans trois ans et décidera alors si des directives plus exigeantes ou plus spécifiques s'imposent.

Ces dispositions misent sur un mandat existant, soit le Metropolitan Housing Rule de 1981 établi par l'Oregon. En vertu de ce règlement, toutes les municipalités sont tenues d'appliquer des densités moyennes minimales précises lorsqu'elles planifient de nouveaux aménagements résidentiels et de prévoir qu'au moins la moitié des logements résidentiels seront constitués de maisons jumelées ou de logements collectifs. Ces dispositions ont pour but de rendre plus abordables les logements sans viser toutefois les ménages à faible revenu. Elles ont joué un rôle important pour ce qui est de permettre aux intéressés de surmonter les obstacles s'opposant à la production de logements plus abordables et de jetter les bases d'une solution collective aux problèmes de logement.

### Territoire des villes jumelles, Minnesota

Les dispositions réglementaires sur l'abordabilité des logements de la région métropolitaine des villes jumelles se trouvent dans le Housing Incentive Program, programme créé dans le cadre de la *Livable Communities Act* de 1995 du Minnesota. En vertu de ce programme, les municipalités négocient auprès de l'administration métropolitaine la réalisation de certains objectifs en matière de logement pour l'an 2010 afin d'accroître la densité des aménagements résidentiels et le pourcentage de logements abordables.

En contrepartie des objectifs convenus, les municipalités deviennent admissibles au financement administré par l'administration métropolitaine et tiré d'une taxe foncière spéciale imposée à l'échelle de la région métropolitaine. Ce financement peut servir à divers types précis de projets d'amélioration communautaire parrainés par les municipalités et non seulement à la production de logements abordables. Ces projets peuvent viser la diversification des logements (coûts et types), l'accroissement des quartiers situés en périphérie des arrêts de transport en commun ou le nettoyage de terrains contaminés en vue d'y aménager des commerces ou des industries.

Cette manière de procéder diffère de celles déjà traitées dans ce rapport, car on incite les municipalités à poursuivre des objectifs au moyen d'un financement discrétionaire au lieu de leur imposer des obligations. Les objectifs ne visent pas seulement la satisfaction des besoins en logements, ils visent aussi l'amélioration des pratiques d'aménagement.

Ce programme n'offre pas de nouveaux outils aux municipalités, mais il repose sur le financement du gouvernement fédéral et de l'État ainsi que sur les ressources financières municipales, notamment : taxes foncières spéciales, abattements fiscaux, financement par de nouvelles taxes foncières et obligations d'épargne émises par le gouvernement.

### Colombie-Britannique

Par des lois adoptées en 1992 et 1994, la Colombie-Britannique a établi diverses obligations de planification municipale pour les logements abordables. Pour la première fois, toutes les municipalités étaient tenues de prévoir les besoins en logements abordables, locatifs et spéciaux et

autorisées à utiliser des mesures incitatives parmi les suivantes : primes de densité, mesures exhaustives de zonage par densité et vente ou location de terrains municipaux à un prix inférieur au marché.

Toutefois, ces lois n'imposent aucune obligation contraignante aux ménages à faible revenu, elles ne définissent pas ce qu'est un logement abordable et ne fixent aucun objectif spécifique. Par conséquent, les municipalités jouissent de beaucoup de latitude dans la façon dont elles peuvent définir et satisfaire les besoins en logements abordables.

## Ontario

Les obligations que doivent honorer depuis sept ans les municipalités ontariennes en matière de logements abordables sont issues de deux énoncés de principe provinciaux. En 1989, l'Ontario a établi diverses politiques forçant les municipalités à prévoir une gamme complète de types de logements dans leurs plans. Ces politiques ont été élargies en 1994 pour répondre aux besoins des ménages à faible revenu. La plupart des dispositions, y compris celles touchant les ménages à faible revenu, ont été supprimées par la révision des énoncés de principe en 1996.

Ces obligations maintenant déchues étaient moins exigentes que celles prévues par les mandats aux États-Unis. Les municipalités ontariennes devaient seulement réaliser des plans et prendre les mesures de zonage nécessaires pour la production de logements abordables sans participer à cette production par la mise en place d'outils réglementaires ou d'autres mesures de soutien des promoteurs avec ou sans but lucractif. Toutes les subventions nécessaires devaient provenir d'un ordre supérieur de gouvernement.

**Directeur de projet :** Fanis Grammenos

**Consultant de recherche :** Richard Drdla

**Recherche sur le logement à la SCHL**

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

**www.cmhc-schl.gc.ca**

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

**NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca**

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170